



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C

Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Bogotá D.C., once (11) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 50001-23-31-000-2010-00465-01(61315)

Actor: VÍCTOR RAMÓN BAQUERO RAMÍREZ Y OTROS

Demandado: NACIÓN-RAMA JUDICIAL

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

APELANTE ÚNICO-Límites de la apelación. DAÑO ANTIJURÍDICO-Concepto. DAÑO ANTIJURÍDICO-No se configura cuando se condena penalmente a la persona privada de la libertad. MEDIDA DE DETENCIÓN PREVENTIVA-El periodo de la reclusión se computa al tiempo de la condena. HABEAS CORPUS-No desvirtúa la legalidad de las decisiones del proceso penal.

La Sala, de acuerdo con la prelación dispuesta en sesión de 25 de abril de 2013¹, decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 27 de noviembre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo Sala Transitoria con sede en Bogotá, que negó las pretensiones.

SÍNTESIS DEL CASO

La Fiscalía impuso medida de aseguramiento a Víctor Ramón Baquero Ramírez por los delitos de peculado por apropiación y abuso de función pública y luego la revocó, un juez lo condenó y profirió orden de captura. Posteriormente, por un *habeas corpus* se ordenó su libertad y un Tribunal confirmó la condena penal impuesta. Califica la privación de la libertad de injusta.

ANTECEDENTES

El 13 de septiembre de 2010, Víctor Ramón Baquero Ramírez y otros, a través de apoderado judicial, formularon **demanda de reparación directa** contra la Nación-Rama Judicial, para que se le declarara patrimonialmente responsable por la

¹ Según el Acta n°. 10 de la Sala Plena de la Sección Tercera.



privación de la libertad de aquel. Solicitaron 1450 SMLMV por perjuicios morales; \$10.000.000 por daño emergente y \$10.000.000 por perjuicios fisiológicos. En apoyo de las pretensiones, la parte demandante afirmó que la Fiscalía le impuso medida de aseguramiento por el delito de peculado por apropiación en concurso homogéneo y sucesivo con abuso de función pública y luego la revocó, un juez lo condenó y profirió orden de captura y, posteriormente, por un *habeas corpus* se ordenó su libertad y un Tribunal confirmó la condena penal impuesta. Adujo que la privación de la libertad fue injusta, porque la orden de captura no cumplía con los requisitos exigidos por la ley.

El 13 de diciembre de 2010 se admitió la demanda y se ordenó su notificación. En el escrito de **contestación de la demanda**, la Nación-Rama Judicial, al oponerse a las pretensiones, propuso la excepción de caducidad. El 11 de noviembre de 2015 se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para **alegar de conclusión** y presentar concepto, respectivamente. El Ministerio Público conceptuó favorablemente, porque está acreditado el daño antijurídico. La parte demandante y la Nación-Rama Judicial guardaron silencio.

El 27 de noviembre de 2017, el Tribunal Administrativo de Bogotá en la **sentencia** negó las pretensiones, porque no se acreditó el daño antijurídico. La parte demandante interpuso **recurso de apelación** que fue concedido el 28 de febrero y admitido el 6 de julio de 2018. La recurrente esgrimió que la captura del demandante fue arbitraria e injusta. El 26 de octubre de 2018 se corrió traslado para **alegar de conclusión en segunda instancia**. Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

CONSIDERACIONES

I. Presupuestos procesales

Jurisdicción y competencia

1. La jurisdicción administrativa, como guardián del orden jurídico, conoce de las controversias cuando se demande la ocurrencia de un daño cuya causa sea una acción u omisión de una entidad estatal según el artículo 82 del CCA, modificado



por el artículo 1º de la Ley 1107 de 2006. El Consejo de Estado es competente para desatar el recurso de apelación interpuesto, de conformidad con el artículo 73 de la Ley 270 de 1996².

Acción procedente

2. La acción de reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato estatal o un acto administrativo³, en este caso por hechos imputables a la administración de justicia (art. 90 C.N. y art. 86 C.C.A.).

Demanda en tiempo

3. El término para formular pretensiones, en procesos de reparación directa, de conformidad con el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo es de 2 años, que se cuentan a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa.

En los eventos de privación injusta de la libertad, la Sección Tercera ha sostenido que el cómputo de la caducidad inicia a partir del día siguiente al de la ejecutoria de la providencia absolutoria, pues solo a partir de ese momento la víctima tiene conocimiento de la antijuricidad del daño⁴. La demanda se interpuso en tiempo -13

² El Consejero Ponente de esta decisión, aunque no lo comparte, sigue el criterio jurisprudencial de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo contenido en el auto del 9 de septiembre de 2008, Rad. 34.985 [fundamento jurídico 3], con arreglo al cual conforme al artículo 73 de la Ley 270 de 1996 esta Corporación conoce siempre en segunda instancia de estos procesos, sin consideración a la cuantía de las pretensiones. Los motivos de la disidencia están contenidos en la aclaración de voto a la sentencia del 22 de octubre de 2015, Rad. 36.146 [fundamento jurídico 1]. Estas providencias se pueden consultar en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 263-694, respectivamente.

³ Excepcionalmente la jurisprudencia ha aceptado la procedencia de dicha acción por daños causados por actos administrativos. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 1993, Rad. 7.303 y sentencia del 8 de marzo de 2007, Rad. 16.421 [fundamento jurídico 3], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 744-746.

⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 2 de febrero de 1996, Rad. 11.425 [fundamento jurídico párr. 2 al 5], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 695.



de septiembre de 2010- porque el demandante tuvo conocimiento de la antijuricidad del daño reclamado desde el 20 de junio de 2012, fecha en la que quedó ejecutoriada la providencia que condenó al demandante [hecho probado 6.8].

Legitimación en la causa

4. Víctor Ramón Baquero Ramírez, Aurora Ramírez de Baquero, Blanca Divia Gutiérrez Bustamante, Valeria Valentina, Juan Pablo Rosendo, Víctor Ramón y Angélica María Baquero Gutiérrez y German Enrique y Carol Iván Baquero Ramírez son las personas sobre las que recae el interés jurídico que se debate en el proceso, ya que el primero es el sujeto pasivo de la investigación penal y los demás conforman su núcleo familiar [hecho probado 6.9]. La Nación-Rama Judicial está legitimada en la causa por pasiva pues fue la entidad encargada de su juzgamiento.

II. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si se configura daño antijurídico cuando se impone medida de aseguramiento y posteriormente se condena por el delito por el cual fue detenido preventivamente.

III. Análisis de la Sala

5. Como la sentencia fue recurrida por la parte demandante, la Sala estudiará el asunto, de acuerdo con el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil.

Hechos probados

6. De conformidad con los medios probatorios allegados oportunamente al proceso, se demostraron los siguientes hechos:

6.1 El 26 de marzo de 2001, la Fiscalía impuso medida de aseguramiento a Víctor Ramón Baquero por el delito de peculado por apropiación en concurso



homogéneo y sucesivo con abuso de función pública, según da cuenta copia auténtica de la providencia que resolvió el habeas corpus (f. 553-559 c. 3).

6.2 El 30 de julio de 2001, la Fiscalía revocó la medida de aseguramiento impuesta a Víctor Ramón Baquero y ordenó la cancelación de la orden de captura por el delito de peculado por apropiación en concurso homogéneo y sucesivo y por autoría de abuso de función pública, según da cuenta copia auténtica de la providencia que resolvió el habeas corpus (f. 553-559 c. 3).

6.3 El 21 de febrero de 2002, la Fiscalía Delegada de la Unidad Nacional Anticorrupción de Bogotá profirió resolución de acusación contra Víctor Ramón Baquero Ramírez por el delito de peculado por apropiación en concurso homogéneo y sucesivo y por autoría de abuso de función pública, según da cuenta copia auténtica de la providencia de primera instancia que condenó al demandante (f.298-399 c. 2 y f. 400-552 c. 3).

6.4 El 7 de abril de 2003, la Unidad de Fiscalías Delegada ante el Tribunal Superior de Bogotá confirmó la resolución de acusación proferida contra Víctor Ramón Baquero Ramírez, según da cuenta copia auténtica de la providencia de primera instancia que condenó al demandante (f. 298-399 c. 2 y f. 400-552 c. 3).

6.5 El 16 de junio de 2008, el Juzgado 4 Penal del Circuito de Villavicencio condenó a Víctor Ramón Baquero Ramírez a 9 años y 6 meses de prisión y multa de \$241.004.140 por el delito de peculado por apropiación en concurso homogéneo y sucesivo y por autoría de abuso de función pública y profirió orden de captura en su contra, según da cuenta copia auténtica de la providencia (f. 298-399 c. 2 y f. 400-552 c. 3).

6.6 El 15 de agosto de 2008, el Tribunal Superior del Meta concedió un *habeas corpus* formulado por Víctor Ramón Baquero Ramírez, pues consideró que el juez no cumplió las formalidades para disponer la captura del condenado y ordenó su libertad inmediata, según da cuenta copia auténtica de la providencia (f. 553-559 c. 3).

6.7 El 16 de diciembre de 2009, el Tribunal Superior del Meta confirmó la decisión del juez en cuanto declaró la responsabilidad penal de Víctor Ramón Baquero



Ramírez, pero modificó la condena a 86 meses de prisión y multa de \$116.694.080 por el delito de peculado por apropiación en concurso homogéneo y sucesivo y por autoría de abuso de función pública, según da cuenta información del sistema de consulta de la Rama Judicial siglo XXI radicado n°. 50001310400420030010401.

6.8 El 20 de junio de 2012, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia resolvió el recurso de casación interpuesto contra de la sentencia proferida por el Juzgado 4 Penal del Circuito de Villavicencio que condenó a Víctor Ramón Baquero Ramírez, según da cuenta información del sistema de consulta de la Rama Judicial siglo XXI radicado n°. 37921. La providencia quedó ejecutoriada en esa misma fecha, según lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley 600 de 2000.

6.9 Víctor Ramón Baquero Ramírez es hijo de Aurora Ramírez de Baquero, esposo de Blanca Divia Gutiérrez Bustamante, padre de Valeria Valentina, Juan Pablo Rosendo, Víctor Ramón y Angélica María Baquero Gutiérrez y hermano de German Enrique y Carol Iván Baquero Ramírez, según da cuenta copia auténtica de los registros civiles de nacimiento (f. 19-27 c. 1).

Daño antijurídico como presupuesto de la responsabilidad del Estado

7. En los procesos de responsabilidad extracontractual del Estado, el primer elemento que debe quedar demostrado es el daño, el cual debe tener la connotación de antijurídico. La jurisprudencia ha definido el daño como la afectación de un derecho o interés tutelado por el ordenamiento jurídico y se caracteriza por ser cierto, personal y directo⁵.

8. La Fiscalía impuso medida de aseguramiento a Víctor Ramón Baquero Ramírez por el delito de peculado por apropiación en concurso homogéneo y sucesivo y por autoría de abuso de función pública [hechos probados 6.1 y 6.6]. El Juzgado 4 Penal del Circuito de Villavicencio condenó a Víctor Ramón Baquero Ramírez por el delito de peculado por apropiación en concurso homogéneo y sucesivo y por

⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Negocios Generales, sentencia del 29 de agosto de 1960 [fundamento jurídico V].



autoría de abuso de función pública, decisión confirmada por el Tribunal Superior del Meta [hechos probados 6.5 y 6.7]:

La responsabilidad del diputado VICTOR RAMÓN BAQUERO RAMÍREZ obedece a la calidad de representante legal y ordenador del gasto de la entidad, esto es, contrataron con una persona que no desempeñó labor alguna, y, a la postre, autorizaron el pago, sin que se desarrollara en el convenio la vigilancia correspondiente [...]

Conteste con lo discurrido, no se concluye nada distinto a la certeza acerca de la existencia de los punibles enunciados y la responsabilidad del procesado en la comisión de cada uno de ellos. En efecto, las conductas desplegadas, y previamente analizadas en el proveído, por Víctor Ramón Baquero Ramírez se adecuan tanto objetiva como subjetivamente al nomen juris de abuso de función pública, en la medida en que recorre la descripción típica de manera plena, pues se evidenció en grado de certeza la existencia de la estela criminal ejecutada con el comportamiento exclusivo del encartado, de manera dolosa, esto es, con conciencia y voluntad. En el mismo sentido se hizo antijurídica la conducta desde los aspectos formal y material pues se incurrió en primer término en la prohibición legal y en segundo se lesionó de manera real y efectiva el bien jurídicamente tutelado, administración pública, circunstancia que se evidencia con la realización de funciones por parte del acusado divergentes a las que para ese preciso momento le estaban facultadas desempeñar. Ahora bien, todo ello sin justificante alguno (f.298-399 c. 2 y f. 400-552 c. 3).

Aunque el Tribunal Superior del Meta concedió el *habeas corpus* a Víctor Ramón Baquero Ramírez y ordenó su libertad inmediata por ilegalidad en la captura [hecho probado 6.6], el Juzgado 4 Penal del Circuito de Villavicencio condenó a Víctor Ramón Baquero Ramírez por el delito de peculado por apropiación en concurso homogéneo y sucesivo y por autoría de abuso de función pública, decisión confirmada por Tribunal Superior del Meta [hechos probados 6.5 y 6.7]. Como Víctor Ramón Baquero Ramírez fue condenado y el tiempo que estuvo detenido preventivamente le es computable como parte cumplida de la pena impuesta, de conformidad con el artículo 37.3 de la Ley 599 de 2000, no se configuró el daño alegado, pues la privación de la libertad se dio como consecuencia de una decisión judicial que lo halló penalmente responsable.

9. El artículo 1 de la Ley 1095 de 2006, que reglamentó el artículo 30 CN, prevé que el *habeas corpus* es un derecho y acción que ampara la libertad si una persona es privada de ella arbitrariamente o si la privación se prolonga de manera ilegal. No obstante, esta acción no desplaza la competencia de los jueces penales, ni desvirtúa la legalidad de sus decisiones, pues, para ello, están dispuestos los



recursos al interior del proceso penal⁶. De allí que la decisión del *habeas corpus* no tuvo el alcance para desconocer la legalidad, ni la firmeza de la condena a la pena privativa de la libertad que se impuso al demandante [hecho probado 6.8].

10. Finalmente, de conformidad con el artículo 171 del CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, no habrá lugar a condenar en costas, porque no se evidencia que la parte haya actuado con temeridad o mala fe.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

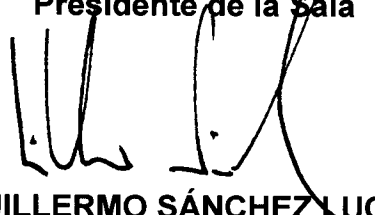
FALLA:

PRIMERO. CONFÍRMASE la sentencia del 27 de noviembre de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo Sala Transitoria con sede en Bogotá.

SEGUNDO. Sin condena en costas.

TERCERO. En firme esta providencia, por Secretaría, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Presidente de la Sala

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

AMM/OAO/MAR

⁶ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 2 de mayo de 2003, Rad. 14.752 [fundamento jurídico 10].